

Editorial

Inflation steigt, Konjunktur fällt

Zwei Jahre nach Beginn der Covid-19-Krise sind die sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen noch nicht überwunden, doch die nächste Krise bahnt sich bereits an. Der Energiepreisschock bringt nicht nur Inflationsraten mit sich, wie sie seit dem Ölpreisschock Mitte der 1970er-Jahre nicht mehr gesehen wurden, sondern löst auch massive Einkommensverluste aus und birgt die Gefahr einer Rezession und damit einer Kombination von hoher Inflation und steigender Arbeitslosigkeit. Vor allem aber verschärft er die Ungleichheit, und ein drastischer Anstieg von Armut und sozialer Ausgrenzung droht.

Industrie und Bauwirtschaft hatten sich vom Covid-Einbruch recht rasch erholt und im Frühjahr 2022 rekordhohe Produktionswerte erreicht. Wiewohl die Auftragsbücher noch voll sind, hat der Abschwung bereits eingesetzt. Material- und Lieferengpässe, der markante Anstieg der Energiekosten sowie die abnehmende (Investitions-)Nachfrage bei den Handelspartner:innen treffen (besonders energieintensive) Industrie und Bauwirtschaft hart. Während Exporte und Investitionen und die mit ihnen eng verbundene Sachgütererzeugung nach unten weisen, dürften Binnennachfrage und Dienstleistungssektor die Konjunktur stabilisieren. Der anhaltende Aufholprozess in Beherbergung und Gastronomie trägt dazu ebenso bei wie die recht robuste Konsumnachfrage. Unsicherheit besteht in Bezug auf die Banken. Diese haben ihre Rekordgewinne nicht zur (weiteren) Stärkung der Kapitalpuffer als Krisenvorsorge, sondern für großzügigere Gewinnausschüttungen verwendet.

Das Ausmaß des Konjunkturabschwungs ist derzeit genauso wenig absehbar wie die mittelfristige wirtschaftliche Entwicklung. Jedenfalls ist klar, dass der Energiepreisschock für Österreich und die anderen EU-Länder eine spürbare Dämpfung des verfügbaren Einkommens bedeutet. Dieser Abfluss an Kaufkraft bremst die wirtschaftliche Entwicklung und damit auch die Entspannung am Arbeitsmarkt, der sich nach dem Nachlassen der Covid-19-Effekte außergewöhnlich rasch erholt hatte. Nun geht es darum, einen erneuten Anstieg von Arbeitslosigkeit, Armut und materieller Deprivation zu verhindern. Der demografische Wandel kann sich hierbei als hilfreich erweisen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wächst nicht mehr, und das trägt zu einer günstigeren Lage auf dem Arbeitsmarkt wesentlich bei.

Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik stehen vor erheblichen Herausforderungen. Sie müssen bei hoher Unsicherheit pragmatisch handeln, um

die Verwerfungen der akuten Krise abzufedern und zugleich die Bekämpfung der Klimakrise nicht aus dem Auge zu verlieren. Entscheidend wird aber das Gelingen einer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sein, die sich der höchst unterschiedlichen Betroffenheit der sozialen Gruppen widmet. Sowohl die Covid-19-Krise als auch die Energiekrise kennen nicht nur international, sondern auch in Österreich viele Verlierer:innen, allerdings auch zahlreiche Gewinner:innen.

Inflation: Folge und Verursacherin von Verteilungskonflikten

Der Energiepreisschock nach dem russischen Angriff auf die Ukraine treibt die Inflationsrate in Österreich und der EU kräftig nach oben. Sie wird 2022 den höchsten Wert seit dem ersten Ölpreisschock der 1970er-Jahre erreichen. Diese durch einen Angebotsschock verursachte Inflation ist einmal mehr das Ergebnis ungelöster (Verteilungs-) Konflikte. Meist entsteht Inflation, wenn es der Wirtschaftspolitik nicht gelingt, konkurrierende Ansprüche an die Wertschöpfung zu lösen. Oft geht es um ein gegenseitiges Aufschaukeln von Gewinnen und Löhnen. In Österreich konnte das bislang recht gut durch die Kollektivvertragspolitik vermieden werden. Heute bezieht sich der Verteilungskonflikt auf jene, die Energie erzeugen und verarbeiten, auf der einen und jene, die Energie verbrauchen, auf der anderen Seite. Die politisch und ökonomisch entscheidende Frage ist, wie der für Österreich und andere Industrieländer unvermeidbare Einkommensverlust auf die verschiedenen sozialen Gruppen verteilt wird. Es hängt maßgeblich von der Fähigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Institutionen ab, diese offenen Verteilungsfragen zu lösen.

Seit dem Frühjahr haben sich vor allem die Preise für Treibstoffe und Haushaltsenergie kräftig erhöht. Zuletzt waren die Ausgabenbereiche Verkehr und Wohnen für 60% der Inflationsrate verantwortlich. Dieser Preisdruck durch teure Energie wird länger anhalten, da die hohen Gas- und Strompreise auf den Energiemärkten erst nach und nach (etwa über das Wirksamwerden von Jahresabrechnungen der Energieversorgungsunternehmen) auf Verbraucher:innen-Ebene durchschlagen. Da Energie eine wichtige Vorleistung in vielen Produktionsbereichen darstellt, ziehen im weiteren Jahresverlauf auch die Preise anderer Güter und Dienstleistungen an. Die Inflationsrate wird 2022 laut aktueller WIFO-Prognose bei 7,8% liegen, das ist der höchste Wert seit 1977. Die Kerninflation (ohne Energie und Nahrungsmittel) steigt auf 5%.

Zinserhöhungen wirken kaum gegen Kostensteigerungen und hemmen Investitionen

In den USA hat die FED bereits im März mit Zinserhöhungsschritten begonnen. Das passt dort zum Konjunkturbild, weil die Inflation auch in erheblichem Ausmaß nachfrageseitig bestimmt ist. Allerdings besteht die enorme Gefahr, dass ein rascher Anstieg der Zinssätze in Verbindung mit der markanten Aufwertung des Dollar und einem starken Anstieg der Nahrungsmittelpreise eine Schulden- und Hungerkrise in den Entwicklungs- und Schwellenländern auslöst. Konservative Ökonom:innen verlangen auch für den Euroraum bereits seit geraumer Zeit deutlich höhere Zinssätze als Antwort auf den Anstieg der Geldmenge und den aktuellen Preisauftrieb. Die Europäische Zentralbank hat im Juli mit einer ersten Zinserhöhung im Ausmaß eines Viertelprozentpunkts reagiert und weitere Schritte für Herbst angekündigt. Doch eine Straffung der Geldpolitik ist wenig geeignet, eine kostenseitig bedingte Inflation, wie wir sie in der Eurozone derzeit beobachten, zu bekämpfen.

Der durch den starken Anstieg der Energiepreise ausgelöste Angebotsschock führt zu höheren Preisen und einem geringeren realen Bruttoinlandsprodukt. Wird er mit einer (merklichen) Straffung der Geldpolitik beantwortet, so führt dies zusätzlich zu einem negativen Nachfrageschock. Eine restriktive Geldpolitik über höhere Zinssätze ist in der Lage, kreditfinanzierte Investitionen der Unternehmen und Ausgaben der Haushalte für langlebige Konsumgüter zu bremsen. Dazu kommt die Erhöhung der Zinslast für jene Unternehmen und Haushalte, die sich in der Vergangenheit verschuldet haben. Dies schwächt die Nachfrage und kann so den Preisauftrieb dämpfen. Allerdings führt dieser Nachfrageschock zu zusätzlichen realwirtschaftlichen Kosten in Form geringerer Produktion und höherer Arbeitslosigkeit. In der Eurozone ist zudem zu bedenken, dass eine restriktive Geldpolitik der EZB unter den bestehenden Bedingungen erheblicher Unsicherheit spekulative Verwerfungen im gesamten Währungsraum auslösen kann. Ende Juni sind die Renditen zehnjähriger italienischer Staatsanleihen auf 4% und der Abstand zu den deutschen Anleihen auf zwei Prozentpunkte gestiegen. In der Eurokrise 2012 lagen die entsprechenden Werte bei 7% und fünf Prozentpunkten.

Eine Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Investitionen durch höhere Zinssätze wäre auch deshalb gefährlich, weil für den Erfolg des Kampfes gegen die Klimakrise enorm umfangreiche Investitionen von Unternehmen, Haushalten und Staaten erforderlich sind. Die Europäische Kommission schätzt den Investitionsbedarf bis 2030 (wahrscheinlich zu) vorsichtig auf 1.000 Mrd. Euro pro Jahr bzw. 390 Mrd. Euro

mehr, als derzeit für Klimainvestitionen ausgegeben wird. Höhere Zinssätze verteuern die erforderlichen raschen Anpassungen der Klimapolitik und beeinträchtigen damit den gesellschaftlichen Wohlstand.

Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Inflation

Der energiepreisbedingte Anstieg der Inflation führt zu einem Rückgang der real verfügbaren Einkommen. Die Haushalte sind vom Anstieg der Energiepreise allerdings sehr unterschiedlich betroffen. Die 1,3 Millionen Haushalte des unteren Einkommensdrittels wenden einen großen Teil ihrer Ausgaben für Wohnen, Energie und Nahrungsmittel auf. Diese Ausgaben können kaum vermieden werden, und da die Haushalte ihr Einkommen vollständig konsumieren, können sie als Reaktion auf die steigenden Wohn- und Energiekosten auch nicht auf Ersparnisse zurückgreifen. Sie müssen Ausgaben für andere Güter und Dienstleistungen einschränken. 2,7 Millionen Menschen im unteren Einkommensdritteln erleiden einen starken Rückgang der real verfügbaren Einkommen. Die Gefahr manifester Armut nimmt rasch zu. Im oberen Einkommensdritteln machen die teureren Ausgaben für Wohnen und Energie hingegen einen deutlich kleineren Teil aus, hier sind Ausgaben für Individualverkehr relevanter. Die oberen Einkommensgruppen reagieren auf höhere Preise nicht mit Konsumeinschränkungen, sondern es bleibt weniger für Sparen übrig. Der Sparanteil am Einkommen sinkt, der Wohlstand wird nicht beeinträchtigt.

Aus der negativen Realverzinsung von Ersparnissen infolge hoher Inflation entstehen kaum soziale Probleme. Im unteren Einkommensbereich gibt es diese Ersparnisse ohnehin nicht, und auch für das Wohlergehen der breiten Masse der Bevölkerung sind Arbeitseinkommen und Sozialtransfers wesentlich relevanter als Zinseinkommen, die zusammen mit Dividenden und Mieteinkünften nur in den obersten 1–2% der Haushalte einen nennenswerten Anteil am Haushaltseinkommen haben.

Teuerungsausgleich durch armutsfesten Sozialstaat und kollektivvertragliche Lohnerhöhungen

Das Zusammenspiel von Covid-Krise und Energiepreisschock trifft Einkommensschwache in besonderem Ausmaß und droht Armut und Armutsgefährdung drastisch zu erhöhen. Noch vor dem starken Energiepreisanstieg hätten laut Statistik Austria bereits sechs von zehn Arbeitslosen eine unvorhergesehene Ausgabe in Höhe von 1.300 Euro fi-

nanziell nicht bewältigen können. Für vier von zehn Arbeitslosen sind die Wohnkosten eine schwere finanzielle Belastung. Zwei bis drei von zehn Arbeitslosen können abgetragene Kleidung oder abgenutzte Möbel nicht ersetzen, die Wohnung nicht warm halten und sich keine Kleinigkeit gönnen.

In wirtschaftlichen Krisenzeiten bewährt sich der Sozialstaat in besonderem Ausmaß, indem er einen schweren wirtschaftlichen Einbruch verhindert und die soziale Lage stabilisiert. Doch das Zusammenspiel von Covid-Krise und Energiepreisschock macht auch deutlich, dass der Sozialstaat nicht armutsfest ist. Arbeitslose, besonders wenn sie mehr als ein Jahr ohne Job sind, sowie Personen, die nur prekär beschäftigt werden, für die also die Chancen auf einen guten Job geschwunden sind, oder Alleinerziehende und Mehrkindfamilien, aber auch viele Hilfsarbeiter:innen und Einzelpersonenunternehmer:innen gehören zu den sozialen Gruppen, bei denen die Gefahr manifester Armut rasch steigt.

Zur Bewältigung der sozialen Folgen der Covid- und Energiekrise ist es essenziell, Einkommen und Kaufkraft vor allem jener Menschen zu sichern, die zum unteren Einkommensdrittel zählen. Gelingt das nicht, so droht ein massiver Anstieg der Armut. Dies ist aber auch aus wirtschaftlichen Gründen wichtig: Der Rückgang des verfügbaren Einkommens geht im unteren Einkommensdrittel vollständig zu Lasten der Konsumnachfrage, da das Einkommen ohnehin nicht für nennenswerte Ersparnisse reicht. Die Bundesregierung hat mehrere Einmalbeträge beschlossen, die im Lauf des Jahres ausgezahlt werden und gegebenenfalls mehr als 1.000 Euro ausmachen können. Dies hilft den Betroffenen merklich, kann aber nicht über die strukturell fehlende Armutsfestigkeit des Sozialstaates hinwegtäuschen. Mindestsicherung und Sozialhilfe, durchschnittliches Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sowie die Ausgleichszulage liegen zwischen 200 und 400 Euro pro Monat unter der Armutsgefährdungsgrenze. Um Armut zu bekämpfen, ist eine dauerhafte Aufstockung dieser Sozialleistungen notwendig.

Für Hilfsarbeitskräfte und prekär Beschäftigte wäre eine rasche Anhebung der Lohnuntergrenzen in Kollektivverträgen entscheidend. Mit einer Verspätung von mehreren Jahren konnte der 2017 zwischen den Sozialpartnern vereinbarte Mindestlohn von 1.500 Euro 2022 endlich erreicht werden. Der Kaufkraftverlust macht nun eigentlich eine sofortige Anhebung auf 1.700 Euro (14 Mal im Jahr) notwendig. Doch darüber gibt es erst in etwa der Hälfte der Kollektivverträge eine Einigung mit der Arbeitgeber:innenseite, und eine Einigung der Spitzen der Sozialpartnerschaft auf eine angemessene Lohnuntergrenze fehlt.

Der kollektivvertraglichen Lohn- und Gehaltspolitik kommt im Ausgleich des Kaufkraftverlusts für die Beschäftigten eine entscheidende

Rolle zu. Wer könnte auf sich allein gestellt Lohnerhöhungen von etwa 5%, im unteren Einkommensbereich sogar 7% und für Lehrlinge 10% erreichen, wie sie im Rahmen der Frühjahrslohnrunde in der Elektro-, Papier- und Chemieindustrie erzielt wurden? Der Ausgleich der Inflationsrate bildet zusammen mit einem Reallohnge Gewinn im Ausmaß des mittelfristigen Wachstums der Arbeitsproduktivität das Ziel der gewerkschaftlichen Lohnpolitik. Basis für die Kollektivvertragsverhandlungen ist die durchschnittliche Inflationsrate der letzten zwölf Monate. Bis zum Auftakt der Frühjahrslohnrunde betrug diese Marke 3,5%. Im Mai ist sie auf 4,3% gestiegen. Für die Herbstlohnrunde wird die relevante Inflationsrate der letzten zwölf Monate wohl bei etwa 6% liegen.

Die außergewöhnlich hohe Inflation bildet zusammen mit dem einsetzenden Konjunkturabschwung besonders schwierige Ausgangsbedingungen für einen erfolgreichen Abschluss. In den letzten Jahrzehnten hat die gewerkschaftliche Lohnpolitik ihr Ziel regelmäßig erreicht: Von 2000 bis 2021 stiegen die Kollektivvertragslöhne im Durchschnitt der Branchen um 64%, die Verbraucherpreise um 49%. Der Anstieg der Reallöhne entsprach etwa dem Anstieg der Arbeitsproduktivität. 2022 wird die Inflationsrate deutlich über dem Nominallohnanstieg liegen. Da auf die Abgeltung der Inflation der vergangenen zwölf Monate abgezielt wird, resultiert auf das Jahr gerechnet ein Reallohnverlust. Die Löhne dämpfen daher den Preisaufrtrieb, wie dies auch nach der Energiekrise der 1970er-Jahre der Fall war. Wenn die Inflationsrate 2023 wieder zurückgehen wird, dürften im Ausgleich Reallohnge Winne zu erwarten sein.

In Österreich reagieren Löhne also stets auf die Preise und nicht umgekehrt. Diese nachholende Ausrichtung der Lohnpolitik bildet den Grund dafür, dass es hier keine Lohn-Preis-Spirale geben kann. In der Phase steigender Inflation bleiben die Lohnerhöhungen relativ niedrig und bremsen so den Preisaufrtrieb, in der Phase fallender Inflation sind sie relativ hoch.

Gewinn-Preis-Spirale verhindern

Derzeit ist es besonders wichtig, den vielfach zu beobachtenden Gewinnerhöhungen zu begegnen, um den endogenen Preisaufrtrieb zu begrenzen und auch den Druck aus den Kollektivvertragsverhandlungen zu nehmen. Übergewinne und eine drohende Gewinn-Preis-Spirale sind derzeit in verschiedenen Bereichen zu bemerken.

Hohe Strom- und Gaspreise auf den Spotmärkten führen zu enormen Übergewinnen in Höhe vieler Milliarden Euro bei jenen Energieunternehmen, die Strom billig mit Wasser-, Wind- oder Sonnenkraft produ-

zieren. Diese Übergewinne sollten in geeigneter Form abgeschöpft oder durch Regulierung verhindert werden. Auch die Mineralölfirmen scheinen die Treibstoffpreise stärker zu erhöhen, als es der Anstieg der Rohölpreise rechtfertigt.

Der Anstieg der Inflation löst eine automatische Anpassung der Richtwert- und Kategoriemieten aus, die bereits im April um fast 6% stiegen und im Winter neuerlich angehoben werden könnten. Es ist sachlich nicht begründbar, warum höhere Energiepreise für Mieter:innen in einer zweiten Runde auch noch steigende Mietzahlungen an Vermieter:innen auslösen, da die Energiekosten ja über die Betriebskosten ebenfalls bereits von den Mieter:innen abgegolten werden. Dies ist eine Umverteilung zu Gunsten der Gewinne und treibt die Inflation weiter an. Die Anpassung hätte deshalb dauerhaft wirksam ausgesetzt werden müssen. In vielen Branchen ist zu vermuten, dass Unternehmen das Umfeld hohen allgemeinen Preisauftriebs nutzen, um durch Preisanhebungen Zusatzgewinne zu erzielen. Es ist Aufgabe der Wirtschaftspolitik, das zu verhindern.

Auf dem Weg zur Vollbeschäftigung?

Die Arbeitslosenquote wird heuer erstmals seit langer Zeit unter der Inflationsrate liegen. Aber ebenso wie die Inflationsrate derzeit weit über dem EZB-Ziel von 2% liegt, ist auch die Arbeitslosenquote vom Zielwert von 2–3% entfernt, mit dem Vollbeschäftigung beschrieben wird. Für den Jahresdurchschnitt 2022 erwartet das WIFO, dass 6,3% der unselbständigen Erwerbspersonen als arbeitslos registriert sind. Im Juni 2022 lag die Arbeitslosenquote rund einen Prozentpunkt unter dem Vergleichswert von 2019. Die rasche Erholung nach der Covid-19-Krise kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Ende Juni 2022 noch immer beinahe 300.000 Arbeitslose und Schulungsteilnehmer:innen registriert waren – davon waren knapp über 40% länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung. Auf der anderen Seite beklagen derzeit viele Unternehmen angesichts der Rekordzahl von über 140.000 beim AMS gemeldeten offenen Stellen einen Mangel an Arbeitskräften für qualifizierte genauso wie für unqualifizierte Jobs. Allerdings werden nun deutlich mehr offene Stellen auch beim AMS erfasst. Die Stellenandrangsquote ist in den ersten sechs Monaten 2022 auf zwei Arbeitslose je offener Stelle gesunken. Das liegt nicht mehr weit von den Werten der Vollbeschäftigungsphasen der 1960er- und der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre entfernt. In der Phase der Arbeitskräfteknappheit der ersten Hälfte der 1970er-Jahre kamen hingegen auf eine:n Arbeitslose:n zwei offene Stellen. Zudem dürfte die Qualität der gemeldeten of-

fenen Stellen oft schlecht sein. Es hat wenig Sinn, Arbeitslose in Jobs zu vermitteln, von deren Einkommen sie nicht leben können.

Die Covid-Krise schlug hart und selektiv am Arbeitsmarkt ein

In der Covid-19-Krise kam es zu einem unmittelbaren und massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit. 571.000 Menschen waren Ende April 2020 beim AMS als arbeitslos gemeldet oder befanden sich in Schulungen – ein Nachkriegsrekord. Ohne ein Gegensteuern der Wirtschaftspolitik und vor allem das Instrument der Kurzarbeit, das zu diesem Zeitpunkt zusätzlich über eine Million Arbeitsplätze sicherte, wäre wohl das Niveau der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre übertroffen worden. Zudem stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen mit knapp 190.000 Personen auf den zwei- bis dreifachen Wert der Finanzkrise an. Die Auswirkungen der Covid-Krise auf den Arbeitsmarkt trafen Niedrigverdiener:innen und Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft am härtesten. Mitte 2021 kam es zu einer Trendwende am Arbeitsmarkt. Die Öffnungsschritte im Handel und etwas später in Gastronomie und Beherbergung sowie ein genereller Konjunkturaufschwung führten zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit, die ab Herbst 2021 das Vorkrisenniveau unterschritt, und zu einer steigenden Zahl der beim AMS gemeldeten offenen Stellen.

Sorgenkind Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslose unterliegen einem besonders hohen Armutsrisiko. Das ist eine direkte Folge der bereits zu Beginn niedrigen und in weiterer Folge absinkenden Arbeitslosenleistungen (Notstandshilfe). Zudem hinterlassen (längere) Arbeitslosigkeitsepisoden Narben („scarring effects“), die auch in späteren Lebensabschnitten zu geringeren Einkommen führen. Besonders ausgeprägt sind diese Narben für Personen am Anfang ihres Erwerbslebens, die überdies noch in Zeiten einer Wirtschaftskrise arbeitslos werden (Davis und Wachter 2011). Des Weiteren gibt es einen engen Zusammenhang zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und Gesundheitszustand. Vor allem von psychischen Problemen wie Depressionen, Nervosität, Ängstlichkeit oder Schlafproblemen sind Langzeitarbeitslose stärker betroffen (Hollederer 2009; Kroll und Lampert 2012).

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen sank zwar ebenfalls rasch und erreichte bereits Ende Mai 2022 das Vorkrisenniveau vom Februar 2020.

Doch die Langzeitarbeitslosenquote stieg in den letzten beiden Jahrzehnten von 1,9% (2004) auf 3,2% (2019). Auch am zunehmenden Anteil der Langzeitarbeitslosen an den gesamten Arbeitslosen zeigt sich die Verschärfung des Problems. War in den Jahren ab 2004 durchschnittlich noch knapp einer von fünf Arbeitslosen langzeitarbeitslos, sind es derzeit fast zwei von fünf. Unter den Langzeitarbeitslosen selbst zeigt sich eine differenzierte Entwicklung: Die Zahl der Personen, die über fünf Jahre arbeitslos sind, nahm unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung beinahe konstant zu und hat sich in den letzten 15 Jahren fast verfünffacht. Förderprogramme wie die Aktion Sprungbrett, bei der in den ersten Monaten bis zu 100% der Lohnkosten übernommen werden, sind begrüßenswert. Unternehmen wählen dabei aber vor allem jüngere Langzeitarbeitslose ohne gesundheitliche Einschränkungen aus, die noch nicht allzu lang ohne Job sind. Für Langzeitarbeitslose, die trotz solcher Unternehmensförderungen am ersten Arbeitsmarkt nicht mehr Fuß fassen können, sollte daher ein öffentliches Jobprogramm initiiert werden. Das vom AMS Niederösterreich durchgeführte „Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal“, das in der Region Gramatneusiedl allen Langzeitarbeitslosen einen öffentlich finanzierten Arbeitsplatz mit gesellschaftlichem Mehrwert anbietet, muss in dieser Hinsicht zukunftsweisend sein. Angesichts des drängenden Problems der Langzeitarbeitslosigkeit sollte das Projekt umgehend auf ganz Österreich ausgeweitet werden. Dafür existieren auch schon konkrete Kostenschätzungen (Premrov et al. 2022).

Arbeitskräftemangel hausgemacht? Wo sind die guten Jobs?

Die rückläufige Arbeitslosigkeit und die hohe Zahl an offenen Stellen lassen viele von einem allgemeinen Arbeitskräftemangel sprechen. Doch Ende Juni standen 298.000 Arbeitslosen 140.000 offene Stellen gegenüber. Bau, Landwirtschaft oder Tourismus haben seit der Arbeitsmarktöffnung 2011 stark auf osteuropäische Arbeitskräfte mit niedrigem Lohnniveau zurückgegriffen. Gerade im Tourismus ist die Zahl der nur als Saisonstellen ausgeschriebenen Jobs hoch, die angebotenen Gehälter sind niedrig. Das im Verlauf der Covid-19-Krise teilweise ausbleibende Arbeitskräfteangebot aus dem Ausland und die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland um 22% auf 12 Euro pro Stunde setzen die Branche massiv unter Druck. Der Tourismus wird nur wettbewerbsfähig bleiben, wenn die Betriebe den notwendigen Strukturwandel aktiv angehen, indem sie attraktivere Arbeitsplätze mit höheren Löhnen, ganzjähriger Beschäftigung, familienfreundlichen Arbeitszeiten oder einer Viertagewoche anbieten. Die

Wirtschaftspolitik kann den Strukturwandel über die Branchen hinweg unterstützen, indem sie Arbeitssuchende in Zukunftsbereiche wie Pflege, Klimaschutz, Bildung oder Technik vermittelt und qualifiziert. Dafür ist auch eine merkliche Aufstockung der Zahl der AMS-Berater:innen notwendig.

In den letzten Jahrzehnten ließen sich zwei Phänomene auf dem Arbeitsmarkt beobachten: eine stetige Zunahme von Leiharbeitskräften und eine konstante Auslagerung der Personalkosten vieler Unternehmen auf die Arbeitslosenversicherung. Leiharbeitskräfte leiden oft unter prekären Arbeitsverhältnissen, nicht (korrekt) geleisteten Entgelten durch den Überlasserbetrieb, Drängen zur einvernehmlichen Kündigung bei Krankenstand und einer kurzen Beschäftigungsdauer. In den letzten 20 Jahren hat sich die Zahl der Leiharbeitskräfte fast sechsfacht und der Anteil derer mit Migrationshintergrund mehr als verdoppelt (Riesenfelder et al. 2018). Ein Maßstab zur Beurteilung der Qualität der offenen Stellen ist somit der Anteil von Leiharbeitsstellen an den gesamten offenen Stellen. Dieser beträgt derzeit 23% (Ende Juni 2022), in manchen Bundesländern ist sogar jede dritte offene Stelle eine Leiharbeitsstelle.

Ein nicht vernachlässigbarer Teil der österreichischen Unternehmen setzt außerdem seit langer Zeit auf ein „Parken“ ihrer Arbeitskräfte in der Arbeitslosenversicherung („temporäre Layoffs“). Dabei handelt es sich um wochenweise bis saisonale Kündigungen und spätere Wiedereinstellungen derselben Arbeitskraft beim selben Unternehmen – eine Subvention der Personalkosten vorwiegend privater Unternehmen aus den Branchen Beherbergung und Gastronomie, Bau und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (inklusive Leiharbeit) aus Mitteln der öffentlichen Arbeitslosenversicherung. Dieses Phänomen führt zu Gehaltseinbußen und schlechterer sozialer Absicherung der Betroffenen. Es ist für rund ein Sechstel der Gesamtarbeitslosigkeit verantwortlich und kostet jährlich in etwa eine halbe Milliarde Euro an Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe. Es wird von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen jener Unternehmen mitfinanziert, die sich dieser Praxis nicht bedienen (Eppel et al. 2018; Eppel und Mahringer 2018).

Konservative Lösungsvorschläge gehen am Problem vorbei

Konservative planen eine Reform der Arbeitslosenversicherung, deren Hauptbestandteile ein degressives Arbeitslosengeld, das Streichen der geringfügigen Zuverdienstmöglichkeit für Arbeitslose sowie Wartefristen auf das Arbeitslosengeld sind. Das neoliberale Argument für ein mit der Zeit absinkendes Arbeitslosengeld ist, dass Arbeitslose

dadurch „motiviert“ werden sollen, schneller einen Job anzunehmen. Im internationalen Vergleich ist das österreichische Arbeitslosengeld aber mit 55% bzw. die Notstandshilfe mit 51% des vorherigen Nettobezugs bereits niedrig und leicht degressiv. Sinken die Arbeitslosenleistungen unter das derzeitige Niveau, so müssen Arbeitslose Jobs unter ihrer Qualifikation und mit niedrigerer Entlohnung annehmen (Nekoei und Weber 2017). Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose oder jene mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die ohnehin geringere Chancen am Arbeitsmarkt haben, würden noch stärker von Armut betroffen sein. Geringfügige Beschäftigungsmöglichkeiten sind gerade für Langzeitarbeitslose relevant und können die Dauer der Arbeitslosigkeit für sie sogar verkürzen (Eppel und Mahringer 2019). Nicht nur aus individueller Sicht der von Arbeitslosigkeit Betroffenen (bessere Absicherung gegen Armut), sondern auch aus makroökonomischer Sicht gibt es gute Argumente, die für ein höheres Arbeitslosengeld sprechen: Weniger Druck, sofort einen Job annehmen zu müssen, führt zu besser bezahlten Stellen und somit höheren Rückflüssen in Form von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern.

Arbeitsmarkt auf Krisen der näheren und fernerer Zukunft vorbereiten

Der Handlungs- und Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik ist groß. Ein Schwerpunkt in der Qualifizierung für Berufe im Bereich Pflege und Energiewende ist dringend notwendig, um sowohl Arbeitslosigkeit zu reduzieren als auch einem Fachkräftemangel von morgen entgegenzuwirken. Die Arbeitslosenleistungen müssen erhöht werden, um Arbeitslose vor Armut zu schützen, ihre Verhandlungsposition zu stärken und so die Schaffung von guten Jobs zu unterstützen. Der Staat sollte sich auch als „employer of last resort“ verstehen und mit einer umfassenden Arbeitsplatzgarantie Langzeitarbeitslosigkeit abschaffen (WUG-Redaktion 2020). Nicht zuletzt sollen für alle Unternehmen am Arbeitsmarkt dieselben Spielregeln gelten. Das betrifft einerseits die Abschaffung von Maßnahmen wie der regionalen Mangelberufsliste, die es beispielsweise einem Unternehmen in Oberösterreich erlaubt, Personen aus Drittstaaten zu beschäftigen, obwohl es in Niederösterreich genügend Arbeitslose für den Beruf gäbe. Andererseits sollten Unternehmen, die Personalkosten mittels temporärer Kündigungen auf die Allgemeinheit abwälzen, stärker an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligt werden.

Mehr Ungleichheit durch gespaltenen Arbeitsmarkt

Nach vierzig Jahren des Rückgangs zeigt sich seit der Finanzkrise 2008 ein Trend zu einer stabilen Lohnquote. In den nächsten Jahren könnte sogar ein Aufwärtstrend einsetzen, wenn Unternehmen im Wettbewerb um das knapper werdende Angebot an Arbeitskräften gezwungen sind, Arbeitsbedingungen und Entlohnung zu verbessern.

Umfassende Daten zur Einkommensverteilung kommen meist mit einer erheblichen Verzögerung von zwei Jahren, und daher gibt es bis dato noch keine empirisch fundierte Basis zur Entwicklung der personellen Einkommensverteilung. Erste verfügbare Daten und die beobachtbare Fortsetzung der Spaltung am Arbeitsmarkt liefern aber Indizien für ein weiteres Auseinandergehen der Schere in der Einkommensverteilung. Dazu trägt die nach Branchen unterschiedliche Inanspruchnahme der Kurzarbeit bei (Heiling et al. 2022). Die Tourismusbranche setzte die Beschäftigten deutlich häufiger vor die Tür als etwa die Industrie, die einem Großteil der Beschäftigten mit grundsätzlich höheren Kollektivverträgen auch eine deutlich höhere Ersatzrate im Vergleich zum Arbeitslosengeld sicherte. Trotz umfassender Sozialleistungen rutschten in der Covid-19-Krise 2020 etwa 70.000 Menschen zusätzlich in die Armutgefährdung ab (Wagner und Hofmann 2022). Die massiven energiepreisbedingten Realeinkommensverluste für prekär Beschäftigte und Transferempfänger:innen werden zu einer weiteren Spreizung der Einkommen und zum Anstieg der Armutgefährdung führen.

Vermögensungleichheit könnte sich weiter verschärfen

Die Entwicklung der Einkommen der letzten Jahre dürfte sich in steigender Vermögensungleichheit niederschlagen. Das Vorsichts- und Zwangssparen der Haushalte mit hohem Einkommen führte in der Covid-19-Krise zu einem Anstieg des Sparvolumens um 70% gegenüber 2019 und erreichte damit 2020 beim Finanzvermögen ein Rekordniveau von 778 Mrd. Euro (2019: 742 Mrd. Euro, siehe OeNB 2021). Zwar sinkt die Sparquote im Zuge der wirtschaftlichen Erholung nach Überwindung der Covid-19-Krise und in der Teuerungskrise, doch das Finanzvermögen wird deshalb nicht zurückgehen.

Während produktive wirtschaftliche Tätigkeiten während der Lock-downs teils erheblich eingeschränkt waren, blieben die Mieteinnahmen zu jedem Zeitpunkt unberührt, wurden 2022 bereits valorisiert und könnten gegen Jahresende nochmals angepasst werden. Für Vermieter:innen entsteht dadurch ein doppelter Gewinn, weil auch die öster-

reichweiten Immobilienpreise seit 2019 um knapp 20% gestiegen sind (OeNB 2022a). Noch deutlicher als vermietbares Immobilienvermögen (ohne den Hauptwohnsitz) sind aber nennenswerte Aktienanteile auf wenige Haushalte konzentriert (OeNB 2022b). Nach einem massiven Einbruch des ATX ab Mitte Februar 2020 erreichte der Index ein gutes Jahr später das Vorkrisenniveau und stieg bis zum Einmarsch Russlands in die Ukraine phasenweise sogar über die 4.000-Marke, bevor er dann deutlich nachgab. Die rekordhohen Dividenden im Umfang von etwa 3,5 Mrd. Euro kommen damit einer kleinen Gruppe an Aktienbesitzer:innen zugute, und ihr leistungsloses Vermögenseinkommen wird lediglich proportional besteuert (Oberrauter 2022). Aktuelle Studien von Unternehmensberatungen und Berichte von Oxfam signalisieren, dass das Vermögen an der Spitze der Verteilung sowohl in Österreich als auch weltweit gestiegen ist. Die extreme Vermögenskonzentration scheint sich weiter zu erhöhen. Mangels anderer Quellen wird aber erst die übernächste Welle der Vermögenserhebung der Österreichischen Nationalbank in einigen Jahren endgültige Resultate liefern.

Ohne korrigierende politische Maßnahmen kommen mehrere Entwicklungen zusammen, die mittel- und langfristig die Einkommens- und Vermögensverteilung beeinflussen. Einerseits bietet die sich anbahnende Arbeitskräfteknappheit das Potenzial, in naher Zukunft zu besseren Arbeitsbedingungen und einer geringeren Spaltung am Arbeitsmarkt zu führen. Andererseits wirken die Tendenzen der beharrlichen Vermögensvererbung in die entgegengesetzte Richtung und könnten soziale Spannungen noch verschärfen. Progressive Maßnahmen könnten hier ansetzen und zu einem ermöglichenden und armutsfesten Sozialstaat beitragen.

Dafür ist es notwendig, dass das österreichische Steuersystem insgesamt deutlich progressiver und Vermögen gemäß der Leistungsfähigkeit der Vermögenden auch entsprechend besteuert wird. Neben der Wiedereinführung der Erbschaftsteuer ist daher eine Vermögenssteuer zu thematisieren – diesbezüglich sei auf einen Beitrag in dieser Ausgabe verwiesen (Bernhofer et al. 2022), der die Potentiale einer modernen Vermögensteuer aufzeigt. Die Zustimmung einer Mehrheit der Bevölkerung zu einer Wiedereinführung von Vermögen- und Erbschaftsteuern auf hohe Vermögen wurde im Austrian Corona Panel Project eindrucksvoll bestätigt (Kalleitner und Schmitt 2020). Übergewinnsteuern können nicht nur den notwendigen Teuerungsausgleich finanzieren, sondern ebenso der Einkommenskonzentration entgegenwirken. Desgleichen wäre bei bestehenden proportionalen Steuern wie der Kapitalertragsteuer oder der Körperschaftsteuer ein progressives Element sinnvoll. Auch in der Einkommensteuer besteht Potential zu stärkerer Progression, etwa indem der Eingangssteuersatz weiter ver-

ringert und der Spitzensteuersatz früher relevant wird. Allerdings droht die „Abschaffung“ der kalten Progression die Spielräume für die notwendigen Strukturreformen im Abgabensystem zu verringern.

Drei Anlässe zur Hoffnung

Die von Covid-19 und der Teuerungswelle ausgelöste Doppelkrise droht massive soziale Verwerfungen und einen deutlichen wirtschaftlichen Abschwung auszulösen. Dies kann erhebliche Probleme für das demokratische politische System nach sich ziehen. Doch besonders drei Faktoren geben auch Anlass zur Hoffnung. Erstens bietet die von Unternehmen vielfach beklagte Knappheit an Arbeitskräften die Chance auf eine Machtverschiebung auf dem Arbeitsmarkt. Für Menschen, die es bislang nicht so leicht hatten, einen guten Job zu finden, verbessern sich dadurch die Möglichkeiten. Zudem zeigt die Teuerung den Wert kollektivvertraglicher Lohnverhandlungen und verbessert damit auch die politische Unterstützung für diese. Höhere Löhne, bessere Arbeitsbedingungen und günstigere Arbeitszeiten können die Einkommensverteilung positiv beeinflussen und das Wohlbefinden der Arbeitenden merklich erhöhen.

Zweitens zeigt sich in den Krisen, wie wichtig die Stabilisierungs- und Verteilungsaufgaben des Sozialstaates für eine günstige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft sind. Damit sollte die Wertschätzung des Sozialstaates gesichert werden, was die Basis für die dringend notwendigen Verbesserungen bildet: Die wichtigsten Aufgaben sind hier, den Sozialstaat armutsfest zu machen, ein soziales Pflegesystem so weiterzuentwickeln, dass eine gute Versorgung für alle Bevölkerungsgruppen ebenso wie gute Arbeitsbedingungen für die Pflegekräfte erreicht werden, sowie das Bildungssystem zu öffnen und Kinder aus benachteiligten sozialen Gruppen die Förderung zukommen zu lassen, die sie brauchen und verdienen. Damit werden neuerlich die Finanzierung und die Finanzierungsstruktur des Sozialstaates relevant. Neben Stabilisierungs- und Verteilungsaufgaben rücken damit auch Allokationsaufgaben des Staates erneut in den Mittelpunkt. Die Krisen zeigen wie wichtig die Regulierung von Märkten und dass auf eine sowohl auf Effizienz als auch auf gesellschaftliche Zielsetzungen ausgerichtete Regulierung der Märkte mehr Augenmerk gelegt werden muss.

Drittens hat der russische Angriffskrieg auf die Ukraine das im Westen geparkte Vermögen russischer Oligarch:innen zum politischen Thema gemacht. Oligarch:innen gibt es allerdings nicht nur in Russland und der Ukraine, auch in den USA, in Europa, in Österreich und der ganzen Welt. Mehr Transparenz über die Vermögen und deren wirt-

schaftliche Eigentümer:innen ist notwendig. Dies ist der geeignete Zeitpunkt, ein Vermögensregister einzurichten, das diese Informationen erfasst.

Die WUG-Redaktion

Literatur

- Aruqaj, Erza/Fuchs, Matthias/Wiesinger, Stefan (2021). Konsumeinbruch lässt Finanzvermögen 2020 auf Rekordhoch steigen: Aktuelle Ergebnisse des Finanzvermögens österreichischer Haushalte. *Statistiken – Daten und Analysen Q4–21*, 17–19.
- Bernhofer, Dominik/Ertl, Michael/Bohnenberger, Katharina/Disslbacher, Franziska/Hofmann, Julia/Innreiter, Petra/Marterbauer, Markus/Mokre, Patrick/Schnetzler, Matthias (2022). Tax me if you can. Potentiale moderner Vermögensbesteuerung in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (2), im Erscheinen.
- Davis, Steven J./von Wachter, Till (2011). Recessions and the Costs of Job Loss. *Brookings Papers on Economic Activity* 2011 (2), 1–70.
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut (2018). Das Aussetzen von Beschäftigungsverhältnissen als betriebliche Strategie von Schwankungen des Personalbedarfs: Ein Update. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2018). Das Aussetzen von Beschäftigungsverhältnissen – ein blinder Fleck in der Diskussion über Arbeitslosigkeit. *Arbeit&Wirtschaft Blog*. Online verfügbar unter <https://awblog.at/aussetzen-von-beschaeftigungs-verhaeltnissen/> (abgerufen am 1.7.2022).
- Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2019). Getting a lot out of a little bit of work? The effects of marginal employment during unemployment. *Empirica* 46, 381–408.
- Hollederer, Alfons (2009). *Gesundheit von Arbeitslosen fördern! Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis*. Frankfurt am Main, Fachhochschulverlag.
- Kalleitner, Fabian/Schmitt, Laila (2020). Neue Steuern zur Finanzierung der Kosten der Krise? Steuerpräferenzen in Zeiten von Corona. *Corona-Blog* 28. Online verfügbar unter <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog28/> (abgerufen am 1.7.2022).
- Kroll, Lars E./Lampert, Thomas (2012). Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung und Gesundheit. *GBE Kompakt* 3 (1), 1–9.
- Heiling, Michael/Mokre, Patrick/Theurl, Simon (2022). Lessons learned: Mögliche Eckpunkte eines transformationsorientierten und beitragsgerechten Kurzarbeitsmodells. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (2), im Erscheinen.
- Nekoei, Arash/Weber, Andrea (2017). Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality? *American Economic Review* 107 (2), 527–561.
- OeNB (2021). Konsumeinbruch lässt Finanzvermögen auf Rekordhoch steigen, Entwicklung des Finanzvermögens privater Haushalte. Präsentation vom 21.10.2021. Online verfügbar unter https://www.oenb.at/dam/jcr:8ac48c01-2961-4771-97f9-e22e06fbf3f7/GFR-PK-2021_praesentation-final.pdf (abgerufen am 1.7.2022).
- OeNB (2022a). Wohnimmobilienpreisindex. Online verfügbar unter <https://www.oenb.at/isaweb/chart.do?&lang=DE&&report=6.6> (abgerufen am 1.7.2022).
- OeNB (2022b). HFCS International Key Figures Dashboard 01/2022. Online verfügbar unter http://shinyapps.oenb.at/HFCS_Keyfigures/ (abgerufen am 1.7.2022).
- Oberrauter, Markus (2022). *Dividenden.Report.2022*. Ausschüttungspolitik der ATX Konzerne. Online verfügbar unter https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/WirtschaftundPolitik/studien/AK-Dividendenreport_2022.pdf (abgerufen am 1.7.2022).

- Oxfam (Hg.) (2022). Profiting from Pain: The Urgency of taxing the rich amid a surge in billionaire wealth and a global cost-of-living crisis. Online verfügbar unter https://www.oxfam.de/system/files/documents/oxfam_media_brief_-_en_-_profiting_from_pain_davos_2022_part_2_1.pdf (abgerufen am 1.7.2022).
- Premrov, Tamara/Geyer, Leonard/Prinz, Nicolas (2022). Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (1), 59–82.
- Riesenfelder, Andreas/Danzer, Lisa/Wetzel, Petra (2018). Arbeitskräfteüberlassung in Österreich: Eine empirische Untersuchung zur Entwicklung der Arbeitskräfteüberlassung im Zeitverlauf und zum Status quo der Arbeitssituation der beschäftigten Personen. Sozialpolitische Studienreihe Band 24. Wien, Verlag des ÖGB.
- Statistik Austria (Hg.) (2022). Demographisches Jahrbuch. Wien, Verlag Österreich.
- Wagner, Norman/Hofmann, Julia (2022). Armut in Österreich – Sozialstaat federt ab, aber soziale Lage verschärft sich. *Arbeit&Wirtschaft Blog*. Online verfügbar unter <https://awblog.at/armut-in-oesterreich/> (abgerufen am 1.7.2022).
- WUG-Redaktion (2020). Der Staat als Employer of Last Resort. *Wirtschaft und Gesellschaft* 46 (1), 3-12.